



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.9.2011
COM(2011) 573 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Verso una politica penale dell'Unione europea:
garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale**

Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale

La presente comunicazione intende delineare un quadro per l'ulteriore sviluppo di una politica penale dell'Unione europea ai sensi del trattato di Lisbona. L'Unione europea dispone di una base giuridica esplicita ai fini dell'adozione di direttive di diritto penale per garantire un'attuazione efficace delle sue politiche che sono state oggetto di armonizzazione. La politica penale dell'Unione europea dovrebbe avere l'obiettivo generale di rafforzare la fiducia dei cittadini nel fatto che essi vivono in un'Europa di libertà, sicurezza e giustizia, che il diritto dell'Unione a tutela dei loro interessi è integralmente applicato e rispettato e che, allo stesso tempo, l'Unione agirà in piena ottemperanza alla sussidiarietà e proporzionalità e agli altri principi fondamentali del trattato.

Un problema per i cittadini dell'Unione europea

I cittadini dell'Unione considerano la criminalità come un problema grave a cui l'Unione deve far fronte. Alla domanda di identificare le questioni su cui le istituzioni europee dovrebbero concentrare la loro azione negli anni a venire per rafforzare l'Unione europea, i cittadini rispondono collocando la lotta alla criminalità fra i primi 4 settori d'intervento¹. È da più di una decina d'anni che l'Unione europea adotta misure nel campo del diritto penale per lottare più efficacemente contro la criminalità, divenuta sempre più spesso di portata internazionale e sempre più sofisticata. Tali misure hanno permesso di conseguire un certo grado di convergenza per quanto riguarda definizioni e livelli di sanzioni per alcuni reati particolarmente gravi, quali il terrorismo, la tratta di esseri umani e il traffico di droga nonché le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione². A causa della mancanza di una base giuridica esplicita in questo campo prima del trattato di Lisbona³, è stato adottato solo un numero molto limitato di misure per rafforzare l'applicazione delle politiche dell'Unione.⁴ La presente comunicazione si concentra su tale aspetto del diritto penale dell'Unione europea.

Valore aggiunto del diritto penale dell'Unione europea

Senza dubbio, il diritto penale rappresenta un settore d'intervento sensibile in cui permangono sostanziali differenze tra ordinamenti nazionali, ad esempio in merito alle tipologie e livelli di

¹ Cfr. Eurobarometro 75, primavera 2011. I principali quattro settori su cui l'Unione europea dovrebbe concentrarsi sono: la politica economica e monetaria, la politica d'immigrazione, la politica per la salute e la lotta contro la criminalità.

² Decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164, del 22.6.2002, pag. 3); decisione quadro 2004/757/GAI riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8); direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1); convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49).

³ Cfr., tuttavia, le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause C-176/03 e C-440/05.

⁴ Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 28); direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 280 del 27.10.2009, pag. 52); e direttiva 2009/52 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24); decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro (GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1).

sanzioni o alla classificazione di certe condotte come illeciti amministrativi o penali. Tuttavia, l'Unione europea può intervenire su lacune e carenze laddove questo rappresenti un valore aggiunto. Alla luce della dimensione transnazionale di molte fattispecie di reato, l'adozione di misure di diritto penale dell'Unione può servire a fare in modo che gli autori di detti reati non possano né nascondersi oltre frontiera né trarre profitto dalle discrepanze tra ordinamenti giuridici nazionali per scopi illeciti.

Rafforzare la fiducia reciproca

Norme minime comuni in alcune sfere di criminalità sono essenziali anche per rafforzare la fiducia reciproca fra Stati membri e fra magistrature nazionali. Tale elevato livello di fiducia è indispensabile per una collaborazione ottimale fra le magistrature dei diversi Stati membri. Solo su questa base può essere garantito l'efficace funzionamento del principio del riconoscimento reciproco dei provvedimenti giudiziari, caposaldo della cooperazione giudiziaria in materia penale⁵.

Garantire un'applicazione efficace

Il diritto penale può svolgere un ruolo importante nell'assicurare l'attuazione delle politiche dell'Unione europea, che dipendono da una loro esecuzione effettiva da parte degli Stati membri. Da sola, l'Unione non può garantire che le sue norme, che vanno dalla tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse ittiche alla sicurezza stradale, alla regolamentazione dei servizi finanziari, alla tutela dei dati personali e alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, producano sui cittadini l'effetto sperato.

Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le politiche dell'Unione vengano applicate e di norma possono decidere autonomamente in merito ai mezzi di esecuzione. Al riguardo, sono di fondamentale importanza i controlli e le ispezioni. Laddove le scelte degli Stati membri non portino ai risultati attesi e i livelli di attuazione rimangano disomogenei, l'Unione può stabilire norme comuni relative alle modalità di attuazione, ivi comprese, se necessarie, sanzioni penali per le violazioni del diritto dell'Unione.

Coerenza e coesione

Se le misure di diritto penale dell'Unione possono rappresentare un importante complemento dei sistemi penali nazionali, è evidente che il diritto penale riflette i valori, le consuetudini e le scelte fondamentali di ogni società. Il trattato di Lisbona prende atto di tale diversità⁶. Per questo è particolarmente importante garantire che, affinché rappresenti un reale valore aggiunto, la normativa dell'Unione in materia penale sia coesa e coerente⁷.

Nuovo quadro giuridico

Il quadro giuridico definito dal trattato di Lisbona offre nuove opportunità per sviluppare una normativa penale dell'Unione europea, in particolare consentendo alle istituzioni dell'Unione

⁵ Cfr. articolo 82, paragrafo 1, del TFUE.

⁶ Cfr. articolo 67, paragrafo 1, del TFUE: "L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri".

⁷ In merito all'esigenza di una maggiore coerenza nello sviluppare un diritto penale dell'Unione europea, cfr., a titolo di esempio, il "Manifesto sulla politica criminale europea" 2009 (<http://www.crimpol.eu>), stilato da un gruppo di 14 docenti di diritto penale provenienti da 10 Stati membri dell'Unione europea.

e agli Stati membri di lavorare insieme su basi chiare, per un diritto penale dell'Unione coerente e coeso che protegga efficacemente tanto i diritti degli indagati e degli imputati quanto le vittime, promuovendo al tempo stesso la qualità della giustizia. Prima del trattato di Lisbona, il quadro giuridico applicabile alla maggior parte della normativa di diritto penale⁸ presentava una serie di inconvenienti, tra cui, soprattutto, il requisito dell'approvazione all'unanimità da parte di tutti gli Stati membri, la sola consultazione del Parlamento europeo e l'impossibilità di introdurre ricorsi per infrazione dinanzi alla Corte di giustizia allo scopo di verificare la corretta esecuzione da parte degli Stati membri.

Il nuovo impianto giuridico attribuisce al Parlamento europeo, mediante la procedura di codecisione, un ruolo forte e alla Corte di giustizia europea il pieno controllo giurisdizionale. Il Consiglio può adottare una proposta se supportata da una maggioranza qualificata di Stati membri. Inoltre, il trattato di Lisbona rafforza in modo sostanziale il ruolo dei parlamenti nazionali, i quali possono esprimere i loro pareri su progetti di atti legislativi e svolgono un importante controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Nel campo del diritto penale, tale ruolo dei parlamenti nazionali è più marcato rispetto a quanto avviene nel contesto di altre politiche dell'Unione⁹.

Le misure di diritto penale includono norme invasive che possono portare alla privazione della libertà. Per questo motivo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, resa vincolante dal trattato di Lisbona¹⁰, pone limiti forti all'intervento dell'Unione in questo campo: rappresentando in qualche modo la bussola delle politiche dell'UE, la Carta sancisce una serie di norme di base vincolanti a tutela dei cittadini.

Nell'adottare norme di diritto sostanziale o processuale penale, gli Stati membri possono, come si suol dire, "tirare il freno di emergenza" qualora considerino che una proposta legislativa incida su aspetti fondamentali dei loro ordinamenti giudiziari penali: in questo caso è il Consiglio europeo ad essere investito della questione.

La Danimarca non partecipa all'adozione di nuove misure di diritto penale sostanziale, mentre il Regno Unito e l'Irlanda prendono parte all'adozione e applicazione di strumenti specifici solo a seguito di una decisione di partecipare ("opt-in")¹¹.

⁸ Nel quadro del previgente trattato CE, pur essendo la decisione quadro il classico strumento per legiferare in materia penale nell'ambito del cosiddetto "terzo pilastro", alcune direttive contenenti misure di diritto penale sono già state adottate: per garantire l'applicazione delle norme relative alla tutela dell'ambiente, contro l'inquinamento originato dalle navi e contro l'impiego di cittadini il cui soggiorno è irregolare (direttive 2008/99/CE, 2009/123/CE e 2009/52/CE), sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia (C-176/03). Il ravvicinamento delle tipologie e dei livelli di sanzione era possibile solo mediante decisioni quadro (C-440/05).

⁹ Cfr. il protocollo n. 1 "sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" e il protocollo n. 2 "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", in particolare l'articolo 7, paragrafo 2.

¹⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", COM(2010) 573 definitivo, del 19.10.2010.

¹¹ Cfr. i protocolli nn. 21 e 22.

Perché l'Unione europea dovrebbe intervenire – il valore aggiunto della legislazione di diritto penale dell'Unione

Il trattato di Lisbona assegna all'Unione la competenza tanto nel campo della procedura penale quanto in quello del diritto penale sostanziale. Se è vero che non spetta alla Commissione sostituire i codici penali nazionali, la normativa dell'Unione in materia penale può tuttavia apportare, entro i limiti della sua competenza, un importante valore aggiunto per gli attuali sistemi nazionali di diritto penale.

- Attraverso una lotta più efficace contro la criminalità e l'adozione di norme minime sui diritti processuali nei procedimenti penali e sui diritti delle vittime della criminalità, il diritto penale dell'Unione europea rafforza la fiducia dei cittadini che esercitano i propri diritti di libera circolazione e acquistano beni o servizi da prestatori in altri Stati membri.
- Oggigiorno, molti reati gravi, comprese le violazioni della legislazione armonizzata dell'Unione, sono commessi attraverso le frontiere; i criminali hanno quindi la possibilità e l'incentivo di scegliere lo Stato membro che ha, per determinate sfere di criminalità, il sistema sanzionatorio più lassista, a meno che un ravvicinamento delle legislazioni nazionali non impedisca il venirsi a creare di simili "zone franche".
- Norme comuni rafforzano la fiducia reciproca fra magistrature e fra autorità di contrasto degli Stati membri. Ciò facilita il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, poiché le autorità nazionali possono più facilmente riconoscere decisioni adottate in un altro Stato membro se le definizioni sottostanti ai reati sono compatibili e vi è un minimo ravvicinamento dei livelli di sanzione. Norme comuni facilitano anche la cooperazione in merito all'uso di misure investigative speciali nei casi transfrontalieri.
- Il diritto penale dell'Unione europea aiuta a contrastare e sanzionare i reati gravi contro il diritto dell'Unione in settori strategici importanti, quali la tutela dell'ambiente o l'occupazione illegale.

1. CAMPO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO PENALE DELL'UNIONE EUROPEA

Secondo il disposto dell'articolo 83 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), quest'ultima può adottare direttive contenenti norme minime di diritto penale dell'Unione per diversi reati.

In primo luogo, in virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, possono essere adottate misure relative ad un elenco di dieci reati (cosiddetti "**eurocrimini**") che si riferiscono a: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata¹². Secondo lo stesso trattato, questi sono reati che meritano, per definizione, un approccio a

¹² Cfr. le decisioni quadro e la direttiva citate alla nota 3. Diverse fra queste decisioni quadro saranno riesaminate alla luce del trattato di Lisbona nei prossimi anni, in particolare nel 2012 la decisione quadro 2000/383 modificata dalla decisione quadro 2001/888.

livello di Unione europea, in ragione della loro natura particolarmente grave e della loro dimensione transnazionale. La maggior parte delle sfere di criminalità sono già coperte dalla normativa pre-Lisbona, che è stata aggiornata o è attualmente in fase di aggiornamento; ulteriori "eurocrimini" possono essere definiti soltanto dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

Inoltre, l'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio, su proposta della Commissione, a stabilire "norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni", "allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione". Questa norma non elenca reati specifici, ma fa del rispetto di taluni criteri giuridici un prerequisito per l'adozione di misure in materia penale a livello di Unione. Perciò è soprattutto in virtù dell'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE che trova particolare giustificazione una politica penale dell'Unione europea e che un orientamento specifico vuole essere fornito dalla presente comunicazione. Soprattutto, è in questo campo che le istituzioni dell'Unione devono procedere a scelte strategiche sull'eventuale ricorso al diritto penale (al posto di altre misure, come le sanzioni amministrative) quale strumento di applicazione e definire quali politiche dell'Unione richiedono l'uso del diritto penale come strumento di applicazione aggiuntivo.

Esempio: Le norme dell'Unione sulla condotta sui mercati finanziari sono un esempio calzante in cui il diritto penale potrebbe rappresentare un utile strumento aggiuntivo per garantire un'applicazione efficace. Come ha dimostrato la crisi finanziaria, le norme dei mercati finanziari non sempre sono sufficientemente rispettate ed applicate. Ciò può gravemente minare la fiducia nel settore finanziario. Una maggior convergenza, anche in diritto penale, tra regimi giuridici degli Stati membri può essere utile a prevenire il rischio di un funzionamento scorretto dei mercati finanziari e può aiutare ad instaurare parità di condizioni nel mercato interno¹³.

Ciò detto, l'articolo 325, paragrafo 4, del trattato prevede specificamente la possibilità di adottare misure nei settori della **prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione**, un campo in cui esiste già una normativa pre-Lisbona¹⁴. È questa una sfera di grande importanza per i contribuenti dell'Unione, che ne finanziano il bilancio e legittimamente si aspettano misure efficaci contro le attività illegali che colpiscono il denaro pubblico europeo, ad esempio nell'ambito dei fondi agricoli e regionali o degli aiuti allo sviluppo dell'Unione europea¹⁵.

¹³ Cfr. la comunicazione della Commissione "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari", COM(2010) 716 definitivo dell'8.12.2010, pag. 14. 2010.

¹⁴ Cfr. la Convenzione del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e i relativi protocolli, nonché il regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio, del 18.12.1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, relativo alle sanzioni amministrative (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

¹⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti", COM(2011) 293 definitivo, del 26.5.2011.

2. QUALI PRINCIPI DOVREBBERO ISPIRARE LA NORMATIVA DELL'UNIONE IN MATERIA PENALE?

Così come in diritto nazionale, anche a livello di Unione la normativa in materia penale deve essere presa in considerazione con cautela. Il diritto penale, che sia europeo o nazionale, comporta norme che hanno un'incidenza significativa sui singoli. Per questo motivo, e poiché il diritto penale deve sempre rimanere una misura di ultima ratio, una nuova normativa esige il rispetto dei principi giuridici fondamentali.

2.1. *Principi generali da rispettare*

Il requisito generale della **sussidiarietà** della normativa dell'Unione deve essere considerato con particolare attenzione nel caso del diritto penale. Ciò significa che l'Unione europea può legiferare solo se l'obiettivo non può essere conseguito più efficacemente mediante misure di livello nazionale o regionale e locale, ma può, a motivo della portata o degli effetti della misura proposta, essere conseguito meglio a livello di Unione.

Inoltre, i **diritti fondamentali**, garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, devono essere rispettati in ogni politica dell'Unione. Le misure di diritto penale incidono sui diritti fondamentali, poiché interferiscono inevitabilmente con i diritti individuali, che si tratti di quelli di indagati, di vittime o di testimoni. Infine, possono risultare nella privazione della libertà e pertanto richiedono particolare attenzione da parte del legislatore.

2.2. Approccio in due fasi alla normativa in materia penale

È necessario che il legislatore dell'Unione proceda in due fasi nel decidere in merito a misure di diritto penale destinate a garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione che hanno formato l'oggetto di misure di armonizzazione.

2.2.1. Fase 1: decidere se adottare o meno misure di diritto penale

- **Necessità e proporzionalità – Il diritto penale come strumento di "ultima ratio"**

Le indagini e le sanzioni penali possono avere un impatto significativo sui diritti dei cittadini e producono un effetto stigmatizzante. Pertanto, il diritto penale deve restare una soluzione di ultima ratio. Ciò trova riscontro nel principio generale di proporzionalità (quale sancito dal trattato sull'Unione europea¹⁶ e, più specificamente per le pene, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁷). Per le misure di diritto penale a supporto dell'attuazione delle politiche dell'UE¹⁸, il trattato prevede esplicitamente la verifica dell'indispensabilità delle misure di diritto penale per garantire l'attuazione efficace di dette politiche.

Perciò, occorre che il legislatore analizzi se misure diverse da quelle di diritto penale, ad esempio regimi sanzionatori di natura amministrativa o civile, non possano garantire a sufficienza l'attuazione delle politiche, e se il diritto penale possa invece dare ai problemi una risposta più efficace. Ciò comporterà un esame approfondito nelle valutazioni d'impatto che precedono ogni proposta legislativa, ivi compresa (a titolo di esempio e a seconda delle specificità del settore interessato) una valutazione dell'attitudine dei regimi sanzionatori degli Stati membri a raggiungere i risultati auspicati, così come una valutazione delle difficoltà riscontrate dalle autorità nazionali chiamate ad applicare sul campo il diritto dell'Unione.

2.2.2. Fase 2: principi che devono ispirare la decisione sul tipo di misure di diritto penale da adottare

Laddove la fase 1 dovesse dimostrare la necessità del ricorso al diritto penale, la questione successiva è quali misure concrete adottare.

- **Norme minime**

La legislazione dell'Unione relativa alla **definizione dei reati** e delle **sanzioni** è limitata a "**norme minime**" secondo quanto previsto all'articolo 83 del trattato; detta limitazione

¹⁶ Articolo 5, paragrafo 4, del TUE.

¹⁷ Articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁸ Articolo 83, paragrafo 2, del TFUE.

esclude la piena armonizzazione. Al tempo stesso, il principio della **certezza del diritto** impone che la condotta da considerarsi criminosa sia definita chiaramente.

Tuttavia, una direttiva dell'Unione europea in diritto penale non ha alcun effetto diretto sui cittadini, in quanto deve prima essere attuata nell'ordinamento nazionale. Pertanto, i requisiti di certezza del diritto non sono gli stessi del diritto penale nazionale: ciò che è importante è la chiarezza per il legislatore nazionale quanto ai risultati che devono essere realizzati nel dare attuazione alla normativa dell'Unione.

Con riferimento alle **sanzioni**, possono essere "norme minime" i requisiti di alcuni tipi di pene (ad esempio, ammende, reclusione, esclusione), i relativi livelli o la definizione valida per tutta l'Unione di ciò che è da considerarsi circostanza aggravante o attenuante. In ogni caso, lo strumento dell'Unione può solo definire quali sanzioni devono essere "come minimo" a disposizione dei giudici in ogni Stato membro.

- **Necessità e proporzionalità**

La condizione della "necessità" descritta in precedenza trova applicazione anche alla decisione sulle misure di diritto penale da includere in un dato strumento legislativo. La "verifica della necessità" è tanto più importante quanto più dettagliate sono le misure previste, relativamente al tipo ed al livello di sanzioni richieste agli Stati membri. Trova poi applicazione il requisito esplicito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁹ secondo cui "le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato".

- **Prove fattuali chiare**

Per stabilire la necessità di norme minime di diritto penale, le istituzioni dell'Unione devono poter fare affidamento su prove fattuali chiare relative alla natura del reato in questione o dei suoi effetti, nonché alla situazione di discrepanza giuridica che si riscontra in tutti gli Stati membri e che potrebbe mettere a repentaglio l'applicazione efficace di una politica dell'Unione oggetto di armonizzazione. È per questo che l'Unione necessita che le autorità nazionali mettano a sua disposizione dati statistici al fine di valutare la situazione da un punto di vista fattuale. Nell'ambito del suo intervento di follow up, la Commissione svilupperà piani per la raccolta di ulteriori dati statistici e prove per poter intervenire nei settori menzionati dall'articolo 325, paragrafo 4 e dall'articolo 83, paragrafo 2.

- **Adattare le sanzioni ai reati**

L'elaborazione di una normativa in materia penale, specialmente al fine di assicurare l'efficacia delle politiche dell'Unione, esige anche un'attenta valutazione, tra l'altro, delle seguenti questioni:

- se includere o meno tipologie di sanzioni diverse dalla reclusione e dalle ammende, per garantire il massimo livello di efficacia, proporzionalità e dissuasività e se siano necessarie misure aggiuntive come la confisca dei beni; nonché
- se imputare alle persone giuridiche una responsabilità penale o non penale, in particolare con riferimento a sfere di criminalità in cui entità giuridiche svolgono un ruolo particolarmente importante come autori di reati.

¹⁹ Articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Quale può essere il contenuto di norme minime di diritto penale dell'Unione?

La **definizione** dei reati, ossia la descrizione della condotta considerata criminosa, comprende sempre la condotta dell'autore principale; nella maggior parte dei casi, include anche comportamenti sussidiari come l'istigazione e il favoreggiamento e talvolta si estende anche al tentativo di commettere il reato.

Tutti gli strumenti di diritto penale dell'Unione europea includono nella definizione la condotta intenzionale, ma in taluni casi comprendono anche la colpa grave. Alcuni strumenti definiscono inoltre cosa debba intendersi per circostanze "aggravanti" o "attenuanti" ai fini della determinazione della sanzione nel caso specifico.

In generale, la legislazione dell'Unione copre reati commessi sia da persone fisiche che da persone giuridiche, come società o associazioni. Queste ultime possono essere importanti in molti settori, ad esempio la responsabilità per fuoriuscite di idrocarburi. Tuttavia, la legislazione esistente ha sempre lasciato agli Stati membri la libera scelta di definire il tipo di responsabilità delle persone giuridiche con riferimento alla commissione di reati, dal momento che il concetto di responsabilità penale delle persone giuridiche non esiste in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali.

Inoltre, la legislazione dell'Unione può includere norme sulla **competenza giurisdizionale** così come altri aspetti considerati parte della definizione, in quanto elementi necessari per l'effettiva applicazione della norma.

Con riferimento alle sanzioni, il diritto penale dell'Unione europea può imporre agli Stati membri di adottare, per una determinata condotta, **sanzioni penali** effettive, proporzionate e dissuasive. L'*effettività* implica che la sanzione sia adeguata all'ottenimento del risultato auspicato, ossia il rispetto delle norme; la *proporzionalità* comporta che la sanzione sia commisurata alla gravità della condotta e che i suoi effetti non vadano oltre quanto è necessario alla realizzazione dello scopo; e la *dissuasività* richiede che le sanzioni costituiscano un adeguato deterrente per i potenziali autori futuri.

Talvolta, il diritto penale dell'Unione europea definisce più specificamente quali tipi e/o livelli di sanzioni debbano essere applicabili. Possono essere incluse anche disposizioni relative alla confisca. Lo scopo primario di un ravvicinamento su scala dell'Unione non è tanto quello di innalzare i rispettivi livelli di sanzione applicabile negli Stati membri, quanto piuttosto quello di ridurre il grado di variazione fra gli ordinamenti nazionali e di assicurare che i requisiti di sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" siano realmente rispettati in tutti gli Stati membri.

3. QUALI SONO I SETTORI D'INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA IN CUI IL DIRITTO PENALE DELL'UNIONE POTREBBE ESSERE NECESSARIO?

Come riconosciuto dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le misure di diritto penale possono essere considerate strumentali all'efficace attuazione delle politiche dell'Unione. Tali politiche interessano una vasta gamma di materie, in cui negli ultimi decenni sono state sviluppate norme comuni per il benessere dei cittadini e che vanno dall'unione doganale e il mercato interno sino alla tutela dell'ambiente.

In tutti questi settori gli Stati membri sono obbligati a garantire che le violazioni del diritto dell'Unione siano sanzionate con pene effettive, proporzionate e dissuasive. Di norma, essi hanno la possibilità di scegliere la natura della sanzione, che può non essere penale ma anche solo amministrativa.

Se la discrezionalità lasciata agli Stati membri nel dare attuazione al diritto dell'Unione non porta all'auspicata efficace applicazione, può risultare necessario regolamentare a livello di Unione, mediante norme minime, quali sanzioni gli Stati membri debbano prevedere nei loro ordinamenti nazionali. Qualora, in particolare, dall'analisi dell'attuale normativa sulle sanzioni di natura penale o amministrativa, emergano sostanziali divergenze fra gli Stati membri che portino ad un'applicazione incoerente delle norme dell'Unione, verrà preso in considerazione il ravvicinamento dei livelli delle sanzioni.

Se l'intervento dell'Unione risulta necessario, occorre che il suo legislatore decida se servano sanzioni penali o siano sufficienti sanzioni amministrative comuni. Questo dipenderà da una valutazione caso per caso degli specifici problemi di applicazione in un determinato settore d'intervento sulla base dei principi ispiratori sopra descritti.

In relazione ad una serie di settori d'intervento armonizzati, è stato deciso che sono necessarie misure di diritto penale a livello di Unione. Ciò riguarda in particolare interventi per combattere pratiche gravemente lesive e profitti illegali in taluni settori economici, al fine di proteggere le attività delle imprese che operano nella legalità e salvaguardare l'interesse dei contribuenti:

- il **settore finanziario**, ad esempio le manipolazioni del mercato o l'abuso di informazioni privilegiate²⁰;
- la **lotta alla frode** ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea, per garantire che il denaro dei contribuenti sia tutelato allo stesso modo in tutta l'Unione. In una recente comunicazione, la Commissione ha messo a punto una serie di strumenti che dovrebbero essere usati per rafforzare tale tutela²¹, compresa la procedura penale, le definizioni comuni dei reati e le norme sulla competenza giurisdizionale.
- la **tutela dell'euro contro la contraffazione mediante il diritto penale**, per rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nella sicurezza dei mezzi di pagamento.

La Commissione **valuterà ulteriormente i modi in cui il diritto penale può contribuire alla ripresa economica sostenendo l'azione di contrasto all'economia illegale e alla criminalità finanziaria.**

Anche in altri settori d'intervento armonizzati potrebbe essere ulteriormente esaminato il ruolo potenziale del diritto penale come strumento necessario per garantire un'applicazione efficace. A titolo di esempio si può citare:

²⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari", COM(2010) 716 definitivo dell'8.12.2010, pag. 14.

²¹ Cfr. la comunicazione della Commissione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti", COM(2011) 293 definitivo, del 26.05.2011, pag. 10.

- il **trasporto su strada**, ad esempio per violazioni gravi delle norme dell'Unione in materia sociale, tecnica, di sicurezza e di mercato per i trasporti professionali²²;
- la **protezione dei dati personali**, in caso di violazioni gravi delle norme dell'Unione vigenti²³;
- la **normativa doganale**, quanto al ravvicinamento delle definizioni degli illeciti doganali e delle relative sanzioni²⁴;
- la **tutela dell'ambiente**, qualora la normativa di diritto penale esistente in questo settore²⁵ richieda un ulteriore rafforzamento in futuro, al fine di prevenire e sanzionare disastri ambientali;
- la **politica della pesca**, in cui l'Unione europea ha adottato una campagna di "tolleranza zero" contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata;
- le **politiche del mercato interno**, al fine di contrastare pratiche illegali gravi come la contraffazione e la corruzione o il conflitto di interessi non dichiarato nell'ambito di appalti pubblici.

Questi sono settori che meriteranno un esame più approfondito per valutare se e in quali ambiti norme minime che definiscono i reati e le sanzioni possano risultare essenziali al fine di garantire l'attuazione efficace della normativa dell'Unione.

Detto esame dovrebbe tener conto:

della **gravità** e della **natura** della violazione delle norme. Per alcuni comportamenti illegali considerati particolarmente gravi, una sanzione amministrativa può non essere una risposta sufficientemente forte. Analogamente, le sanzioni di tipo penale possono essere scelte quando si ritiene importante mettere in risalto la **forte riprovevolezza** per garantire la deterrenza. La registrazione delle condanne nel casellario giudiziale può avere un particolare **effetto deterrente**. Al contempo, i procedimenti penali spesso prevedono una maggiore **protezione dei diritti dell'imputato**, il che riflette la gravità dell'imputazione; Si deve altresì tenere presente l'**efficacia del sistema sanzionatorio**, così come la misura in cui e le ragioni per le quali le sanzioni attuali non permettono l'attuazione auspicata. È opportuno scegliere il tipo di sanzione considerata più appropriata per ottenere il risultato complessivo in termini di efficacia, proporzionalità e dissuasività. Una sanzione di tipo amministrativo può spesso essere comminata ed eseguita in breve tempo, evitando quindi lunghe e costose procedure. Per questo motivo le sanzioni amministrative possono essere prese in considerazione in ambiti in cui, ad esempio, gli illeciti non siano particolarmente gravi o siano particolarmente numerosi,

²² Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2011) 391 del 28.3.2011, che accompagna il Libro bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", COM(2011) 144 del 28.3.2011, punto 176.

²³ Cfr. la comunicazione della Commissione "Un approccio globale alla protezione dei dati personali nell'Unione europea", COM(2010) 609 definitivo, del 4.11.2010, pag. 9.

²⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma", COM(2010)171 definitivo, del 20.4.2010, pag. 22.

²⁵ Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 28); e direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 280 del 27.10.2009, pag. 52).

nonché in settori in cui, per altre ragioni, le procedure e le sanzioni amministrative appaiono opportune ed efficaci (ad esempio, in valutazioni economiche complesse). In molti casi, il diritto amministrativo offre anche una gamma più vasta di possibili sanzioni, adattabili alla situazione del caso, che vanno dalle ammende e sospensioni di licenze sino all'esclusione da pubblici benefici. Spesso, quindi, le sanzioni amministrative possono risultare sufficienti o addirittura più efficaci rispetto a sanzioni penali.

4. CONCLUSIONI

Pur non alterando in maniera sostanziale la portata potenziale del diritto penale dell'Unione europea, il nuovo quadro giuridico introdotto dal trattato di Lisbona aumenta notevolmente le possibilità di progredire nello sviluppo di una politica penale dell'Unione coerente, fondata al contempo su un'applicazione efficace e sulla solida tutela dei diritti fondamentali. Nel definire le modalità con cui l'Unione deve usare il diritto penale per garantire l'efficace attuazione delle sue politiche, la presente comunicazione rappresenta un primo passo della Commissione nel tentativo di creare una politica penale dell'Unione più coerente e coesa. Occorre che questa politica sia progettata concentrandosi sulle necessità dei cittadini dell'Unione e sui requisiti di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, rispettando appieno la sussidiarietà e il carattere del diritto penale come ultima ratio.

A tal fine, la Commissione, in stretta collaborazione con il Parlamento ed il Consiglio, redigerà un modello di linguaggio per guidare il legislatore europeo nella stesura delle disposizioni di diritto penale che definiscono norme minime sui reati e sulle sanzioni; questo dovrebbe contribuire ad assicurare coerenza, accrescere la certezza del diritto e facilitare l'applicazione del diritto dell'Unione. La Commissione costituirà anche un gruppo di esperti con il compito di assisterla nel raccogliere elementi fattuali e animare ulteriormente il dibattito su temi giuridici importanti, per garantire un'attuazione efficace della normativa dell'Unione negli ordinamenti giuridici penali degli Stati membri. Ciò include ad esempio:

- il rapporto tra regimi sanzionatori penali e non penali; nonché
- l'interpretazione di nozioni di diritto penale usate regolarmente nella legislazione dell'Unione, come quelle di “sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive”, “casi di minore entità” o “concorso nel reato di favoreggiamento”.

La Commissione continuerà a sviluppare negli anni a venire la politica penale dell'Unione europea, sulla base di un'attenta valutazione delle misure di diritto penale dell'Unione vigenti e di una consultazione continua degli Stati membri e di esperti indipendenti.

La nostra visione per una politica penale dell'Unione europea coerente e coesa entro il 2020

Il diritto penale dell'Unione può rappresentare uno strumento importante per la lotta alla criminalità, in risposta alle preoccupazioni dei cittadini e a garanzia di un'attuazione efficace delle politiche dell'Unione.

Nei settori d'intervento dell'Unione in cui sia identificata una carenza nell'applicazione, la Commissione valuterà la necessità di nuove misure di diritto penale sulla base di un'analisi dell'applicazione pratica e nel pieno rispetto dei principi fondamentali del trattato quali la sussidiarietà e la proporzionalità. Questo riguarda in particolare la salvaguardia del

funzionamento dei mercati finanziari, la protezione degli interessi finanziari dell'Unione, la protezione dell'euro contro la contraffazione, le violazioni gravi al codice della strada, le violazioni gravi delle norme sulla protezione dei dati personali, gli illeciti doganali, la tutela ambientale, la politica della pesca e le politiche del mercato interno per contrastare pratiche illegali come la contraffazione e la corruzione o il conflitto d'interessi non dichiarato in procedure di appalti pubblici.

Dovrebbe esservi un'intesa comune sui principi ispiratori della normativa dell'Unione in materia penale, quali l'interpretazione di concetti giuridici di base usati nel diritto penale dell'Unione e i modi in cui le sanzioni penali possono apportare valore aggiunto a livello di Unione.

Le misure di diritto penale devono essere fermamente ancorate a norme comuni a tutta l'Unione sui diritti processuali e sui diritti delle vittime, conformemente a quanto disposto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.